

Jerzy Kukulski

### FUNKCJE GMINY DOMINIALNEJ<sup>1</sup>

Gmina jako najniższa jednostka podziału terytorialnego kraju występuje na ziemiach polskich dopiero u progu wieku XIX, po upadku Rzeczypospolitej. Reformy doby oświeceniowej w Polsce nie zdołały wytworzyć nowoczesnego aparatu administracyjnego. Rzeczpospolita aż do trzeciego rozbioru pozostawała nadal państwem stanowym, a zarząd kraju wciąż spoczywał w ręku szlachty<sup>2</sup>. Państwa zaborcze wprowadziły na ziemiach polskich własny aparat biurokratyczny złożony z zawodowych urzędników głównie obcego pochodzenia. Potrzeby nowoczesnego państwa prowadziły do rozbudowy aparatu administracyjnego, a przede wszystkim do utworzenia administracji niższego szczebla zwanej gminą.

W zaborze pruskim początek gminie dały gromady. W Prusach Południowych organizacja gmin opierała się na instrukcji z 17 VI 1795 r., zaś w Prusach Nowowschodnich na przepisach z 29 V 1799 r. Najniższym organem władzy państwowej w gromadzie był sołtys wybierany spośród chłopów przez ogół mieszkańców gromady<sup>3</sup>. Urzędowi sołtysa przekazana została część uprawnień landrata dotyczących wsi w zakresie spraw administracyjno-skarbowych i policyjno-sądowych. Do obowiązków sołtysa należało: publikowanie i wykonywanie zarządzeń władz powiatowych, zwalczanie włóczęgostwa, żebractwa i kradzieży, przeprowadzanie poboru podatków i rekruta, wyznaczanie kwater i furazu na potrzeby wojskowe oraz rozkład ciężarów gminnych, tj. budowa i naprawa dróg i mostów, stróża nocna i utrzymanie pastuchów

<sup>1</sup> Artykuł niniejszy stanowi część większego opracowania poświęconego samorządowi gminnemu w Królestwie Polskim w latach 1864—1915.

<sup>2</sup> S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, Lwów 1917, s. 130 i n.

<sup>3</sup> J. Wąsicki, *Ziemia polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793—1806. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1957, s. 264—268; idem, *Ziemia polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie 1795—1806*, Poznań 1963, s. 107—127, 184—188.

wiejskich. Wspólnie z ławnikami i pisarzem gminnym sołtys tworzył sąd gminny, do którego kompetencji należało rozstrzyganie spraw dotyczących naruszania porządku publicznego<sup>4</sup>. Na ziemiach polskich wchodzących do roku 1809 w skład zaboru austriackiego administracja gminna w większych dobrach spoczywała w rękach mandatariuszy (działających z nominacji władz państwowych, a opłacanych przez dziedziców) oraz wybranych przez mieszkańców gminy wójtów i przysiężnych. Z uwagi na wysokie koszty utrzymania tej administracji nie znalazła ona zastosowania w dobrach mniejszych, gdzie administracja i sądownictwo wiejskie nadal znajdowało się w rękach dziedziców, a sprawy policyjne i wojskowe załatwiali wójtowie<sup>5</sup>.

Początek polskiej administracji państwowej wszystkich szczebli dało dopiero Księstwo Warszawskie. Konstytucja Księstwa oparta na wzorach francuskich przyjęła dwustopniowy centralistyczny ustrój administracyjny pomijając zupełnie sprawę gminy, mimo że funkcje wójtowskie na wzór pruski pełnili nadal sołtysi pozostający pod bezpośrednią władzą podprefektów. Sytuacja polityczno-wojskowa i społeczno-gospodarcza Księstwa wymagała sprawnego wykonawstwa, na najniższym szczeblu administracji, zarządzeń władz centralnych w sprawach policyjnych i skarbowo-wojskowych. Także nowy układ stosunków między dworem a wsią wytworzony po nadaniu wolności osobistej chłopom wymagał zmian w zakresie administracji wiejskiej. Władze Księstwa uznały za konieczne dostosowania tej administracji do potrzeb państwa i zmienionych warunków prawnego położenia społeczności chłopskiej.

Po dyskusjach, które dotyczyły się urządzenia administracji szczebla podstawowego, dekret księcia warszawskiego z 2 II 1809 r. wprowadzał na terenie Księstwa tymczasową organizację gmin wiejskich i miejskich. Mocą tego dekretu cała administracja gminna i sądownictwo oraz sprawy policyjne oddane zostały w ręce władz dominialnych<sup>6</sup>. Osoby duchowne wyłączone zostały od pełnienia obowiązków wójtowskich z uwagi na to, że atrybutem urzędu wójtowskiego było nie tylko utrzymywanie w gminie administracji, ale i pełnienie obowiązków policyjnych. Władze stały na stanowisku, „że ich własne obowiązki związane

<sup>4</sup> T. Mencil, *Pod zaborem pruskim i w Księstwie Warszawskim (1793—1814)*, [w:] *Dzieje wsi wielkopolskiej*, Poznań 1976, s. 116—117, 130.

<sup>5</sup> T. Mencil, *Galicja Zachodnia*, Lublin 1975, s. 101—132.

<sup>6</sup> „*Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*”, t. 1, s. 201—209; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 147—148; *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. 2, cz. 2, Toruń 1962, s. 70—71, 118—119; Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej WAPK), Rząd Gubernialny Radomski, Wydział Administracyjny (dalej RGR, W. A.) 212, s. 3.

z ich stanem i powołaniem kapłańskim mogłyby im przeszkadzać w sprawowaniu urzędu wójtowskiego"<sup>7</sup>. Także kobiety-właścicielki dóbr nie mogły pełnić osobiście obowiązków wójtowskich, lecz obowiązane były powierzać je swoim zastępcom utrzymywanym na własny koszt.

Tymczasowość miała ułatwić wprowadzenie urzędu wójtowskiego, wobec niechętnego stanowiska dziedziców w tej sprawie, i dalsze doskonalenie zasad ustroju gminnego. Idea utworzenia gmin wiejskich z reguły pokrywających się obszarowo z granicami dominium wiązała się ze zmianą stosunków między dworem i wsią, jakie zaszły po zniesieniu poddaństwa i utrzymania dworskiego monopolu ziemi.

Zniesienie poddaństwa likwidowało z mocy prawa przysługującą dziedzicom władzę patrymonialną nad chłopami. Decyzje te wywarły duży wpływ na postawę chłopów, utożsamiano je ze zniesieniem obowiązków dominialnych. Dość często prowadziło to do odmowy odrabiania pańszczyzny na rzecz dworu, co powodowało zaniepokojenie tą sytuacją w kręgach rządowych.

Chłop wolny, niechętny dworowi, pozostający z dala od władzy powiatowej nie dawał gwarancji należytego wykonywania ciężących na nim nadal powinności dominialnych i zobowiązań wobec państwa. Stanowiło to poważne zagrożenie dla funkcjonowania gospodarki folwarcznej i realizacji zadań państwowych. Dziedzicowi-wójtowi przypadała więc rola kojarzenia interesów publicznych z interesem własnym. Gwarantem realizacji funkcji politycznych, administracyjnych i policyjnych odradzającego się państwa polskiego stawał się na wsi dziedzic. Jednocześnie przez powierzenie dziedzicom funkcji państwowych dano możliwość odzyskania praw zwierzchnich nad chłopami swoich włości, a tym samym stworzono im większą możliwość stosowania w szerszym zakresie wobec wsi środków przymusu pozaekonomicznego. Zostało to jednoznacznie sformułowane w piśmie ministra J. Łuszczewskiego do wójtów gmin z 1810 r., w którym zwracał dziedzicom uwagę na korzyści płynące z piastowania funkcji wójta pisząc, „że zwierzchność bez tego środka [urzędu wójtowskiego — J. K.] kończyć by się musiała jedynie na znaczeniu, jakie daje ojcowska opieka dobroczynna nad włościanami połączona z interesem własnym"<sup>8</sup>.

Wójt, w rękach którego skupiona została władza administracyjna i policyjno-sądowa, reprezentował przede wszystkim interesy państwa i dworu, zaś interesy wsi były wynikiem odwrotności dwu poprzed-

<sup>7</sup> WAPK, RGR, W. A. 212, s. 135, minister spraw wewnętrznych do prefekta departamentu krakowskiego, 30 IV 1812 r.

<sup>8</sup> WAPK, RGR, W. A. 212, s. 139, Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego do prefekta departamentu krakowskiego, 8 I 1814 r. (w sprawie wniosku prefekta radomskiego dotyczącego nominacji wójtów).

nich. Różnica w skali zadań wójta gminy wobec państwa i dworu, jak i wobec wsi wynikała z istoty funkcji gminy dominialnej. Wójtowie w myśl instrukcji z 27 VII 1809 r. byli zobowiązani: do ściągania podatków wiejskich i rekrutów, ścigania zbiegów i dezertów wojskowych, przeprowadzania spisu ludności, prowadzenia spraw policyjnych w zakresie zagwarantowania spokoju i bezpieczeństwa publicznego; do obowiązków wójta należało również zapewnienie naprawy dróg i mostów.

Zadania wójta wobec dworu koncentrowały się głównie na gwarantowaniu nienaruszalności własności dworskiej i wywiązywania się chłopów z powinności dominialnych. Urząd wójtowski zapewniał wsi ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa osobistego chłopów, utrzymywał w karności czeladź chłopską i wyrobników, chronił przed kradzieżą i szerzeniem się chorób epidemicznych wśród zwierząt i ludzi, a także troszczył się o bezpieczeństwo przeciwpożarowe, rozstrzygał waśnie i spory sąsiedzkie itp.<sup>9</sup> Ten szeroki zakres uprawnień wójtowskich dawał dziedzicowi możliwość ingerowania we wszystkie dziedziny życia wsi i kształtował nową formę zależności chłopów od dworu. Mimo że urząd wójtowski podlegał bezpośrednio podprefektowi, był on jednak organem administracji zespolonej, bowiem spełniał zadania zlecone mu przez wszystkie urzędy zwierzchnie.

Po zajęciu Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie i ustanowieniu w 1813 r. Rady Najwyższej Tymczasowej Księstwa Warszawskiego generał-gubernator Księstwa senator Łąskoj w odezwie do Polaków datowanej 23 III/3 IV 1813 r. zapowiedział utrzymanie istniejącej w Księstwie organizacji władz i ich funkcji<sup>10</sup>.

Po utworzeniu w roku 1815 Królestwa Polskiego utrzymana została nadal struktura władz administracyjnych z czasów Księstwa; nowelizacja przepisów o ustroju gminnym nastąpiła w okresie późniejszym. Pierwsze decyzje rozwijające art. 83 i 84 ustawy konstytucyjnej z 1815 r. o podziale kraju podjęte zostały przez namiestnika gen. J. Zajączka 3 II 1816 r. w postanowieniu o organizacji władz administracyjnych i w przepisach z 1818 r. mówiących o mianowaniu wójtów i ich atrybucjach<sup>11</sup>. W praktyce dekrety nawiązywały do form organizacji administracji wiejskiej, jakie istniały za czasów Księstwa Warszaw-

<sup>9</sup> Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej WAPL), Fragmenty akt Księstwa Warszawskiego, 4, s. nlb. Prefekt departamentu siedleckiego, 15 IV 1813 r., oraz kopia odezwę Rady Najwyższej Tymczasowej Księstwa Warszawskiego z 22 III/3 IV 1813 r.

<sup>10</sup> „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” (dalej Dz. Pr. K. P.), t. 2, s. 28—63; t. 4, s. 34.

<sup>11</sup> *Postanowienie Rady Administracyjnej z 2 VII 1816 r.*, Dz. Pr. K. P., t. 3, s. 2.

skiego i okresu przejściowego pierwszych miesięcy istnienia Królestwa. Utrzymany został nadal trójstopniowy podział administracyjny kraju, a najniższy jej szczebel stanowiła gmina miejska i wiejska.

Każda wieś licząca więcej niż 10 dymów miała stanowić odrębną gminę z wójtem na czele. Obowiązki wójta gminy miał nadal sprawować właściciel dóbr lub wyznaczony przez niego zastępca zatwierdzony przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Duchownych. Zmianie uległ przepis dotyczący obsady stanowiska wójtowskiego w dobrach narodowych, gdzie dotąd wójtami z urzędu byli dzierżawcy dóbr. Liczne nadużycia władzy wójtowskiej wobec chłopów dóbr narodowych cieszących się dotąd uprzywilejowanym położeniem prawnym wywoływał opór z ich strony. Nie bez wpływu na postawę chłopów były tu tradycje ich walk w obronie praw do gruntu i dogodności gospodarskich oraz wystąpienia przeciwko uciskowi dominialnemu. W wielu dobrach skarbowych tradycje te były bardzo żywe, niekiedy swoimi początkami dosięgające poprzednich stuleci<sup>12</sup>. Władze rządowe zdecydowały się więc na odebranie dzierżawcom urzędu wójtowskiego, a Rada Administracyjna na swoim posiedzeniu w dniu 2 VII 1816 r. zaleciła Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu opracowanie projektu obsady stanowisk wójtowskich w dobrach narodowych i koronnych z wyłączeniem dzierżawców, „a to w celu zasłonięcia włościan od ucisku, o którym liczne i nieustanne skargi wątpić weń nie pozwalają”<sup>13</sup>.

Przekazanie władzy wójtowskiej o rozległych kompetencjach w ręce dziedziców komplikowało prawne położenie chłopów i miało negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną wsi. Ustawodawstwo gminne nawiązujące do patrymonialnej zasady połączenia funkcji najniższego organu władzy państwowej z własnością majątku w rzeczywistości szło na rękę dziedzicowi. Dziedzic-wójt skupiający w swym ręku władzę administracyjną, sądową i egzekucyjną wywierał wpływ na wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego wsi.

Wraz ze zwiększeniem się wpływu państwa na życie społeczne i gospodarcze wsi, głównie w okresie reform włościańskich, ulegał zmianie zakres zadań gminy. Zmieniająca się sytuacja polityczna w Królestwie także wywierała swoje piętno na przypisanych do urzędu wójtowskiego kompetencjach. Ich zakres znacznie się zwiększył w porównaniu z przepisami z 1809 r. i obok obowiązków dawnych nakłada-

<sup>12</sup> *Księgi Referendarji Koronnej z drugiej połowy XVIII w.*, t. 1, Warszawa 1959, s. 280—286, 319—324, 400—407; t. 2, Warszawa 1957, s. 157; J. Kukulski, *Donacje w Królestwie Polskim w latach 1835—1871*, Łódź 1975 (maszynopis pracy doktorskiej).

<sup>13</sup> H. Grynwaser, *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku (1807—1860)*, [w:] idem, *Pisma*, t. 2, Warszawa 1951, s. 61.

no na wójta nowe zadania. Do zakresu obowiązków administracyjnych wójtów gmin należało: ogłaszanie i wykonywanie poleceń rządowych, przekazywanie władzom wyższego szczebla próśb i żądań mieszkańców gminy, dozór nad robotami publicznymi, utrzymywanie dróg, mostów i urządzeń ogniowych, przeprowadzanie corocznych spisów ludności, zasiewów, zbiorów plodów rolnych i wszelkiego rodzaju bydła, wyznaczanie kwater dla wojska, prowadzenie księgi ludności, odsyłanie rekrutów do punktów zbornych, zbiórka podatków, rozkład kar egzekucyjnych. W zakresie obowiązków wójta jako władzy policyjnej leżało czuwanie nad bezpieczeństwem osób i ich własności, zapobieganie rozszerzaniu się nałogów szkodliwych dla zdrowia oraz czuwanie, by ludność nie była przyjmowana do gminy bez zaświadczeń przesiedleńczych, a przybyłych nielegalnie miał obowiązek odsyłać do miejsca pierwotnego zamieszkania. Wójtowi służyło prawo wydawania zaświadczeń przesiedleńczych i paszportów na wyjazd z miejsca zamieszkania. Jako władza policyjna miał również obowiązek zapobiegania próżniactwu, tułactwu, żebractwu oraz kradzieżom i dezercjom, a posądzonych o te przestępstwa miał aresztować i odsyłać do komisarza delegowanego w powiecie<sup>14</sup>.

Uprawnienia wójtowskie zwiększały się w miarę, jak zwiększało się oddziaływanie państwa na różne dziedziny życia społecznego. Uchwała sejmowa z 1/13 VI 1825 r. zatwierdzająca kodeks cywilny polski zobowiązywała wójtów gmin do zabezpieczania majątku osób małoletnich przez współdziałanie z sądem przy powoływaniu rad familijnych i ustanawianiu opieki<sup>15</sup>; następnie ukaz z 11/23 XI 1847 r. stanowiący ustawę przechodnią do kodeksu kar głównych i poprawczych, który w art. 19, 20, 21 zwiększał atrybucje wójtów gmin w sądzie przestępstw karnych, o ile były one zagrożone karami: napomnienia, nagany wobec sądu, karą pieniężną do 10 rb, aresztu do 7 dni i do 20 razy chłosty<sup>16</sup>. Ustawodawstwo gminne w dużej mierze ograniczało wolność osobistą chłopów i ułatwiała utrzymywanie ludności wiejskiej w zależności od dworu bądź narzucanie jej nowych powinności dominialnych<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Dz. Pr. K. P., t. 2, s. 61—63; t. 4, s. 34—40.

<sup>15</sup> *Ibidem*, t. 10, s. 200.

<sup>16</sup> *Ibidem*, t. 40, s. 31—33.

<sup>17</sup> *Ibidem*, t. 38, s. 5; S. Zawadzki, *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1960, s. 511; W. Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego*, t. 2, Warszawa 1904, s. 377—380; S. Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, Wrocław 1953, s. 38—41 i n.; S. Śreniowski, *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi w Królestwie Polskim 1831—1864*, Warszawa 1963, s. 89.

Do roku 1847 władze rządowe w Królestwie nie przeciwdziałały zwiększaniu powinności i rugowaniu chłopów z osad w dobrach prywatnych. Brak określonych przez prawo stałych zasad w stosunkach między wsią a folwarkiem prowadziło do stosowania przez dziedziców-wójtów samowoli wobec chłopów. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych uważała, że organa administracji państwowej mogą występować w obronie chłopów tylko w razie naruszenia przez dziedziców norm prawa karnego, zaś sprawa praw gruntowych wsi miała być regulowana przez kodeks cywilny<sup>18</sup>. Stanowisko władz ułatwiała dziedzicom wykorzystywanie autorytetu piastowanego przez siebie urzędu wójtowskiego dla ochrony nieformalnych korzyści i popełnianych nadużyć, a długa i kosztowna procedura sądowa, a także występująca nie rzadko stronniczość sądów nie stanowiły gwarancji dla chłopskiego stanu posiadania ani dla obowiązujących praw. Ponadto decyzja Komisji Spraw Wewnętrznych z 27 IX 1821 r. o stosowaniu egzekucji administracyjnej w razie nieodbywania pańszczyzny ułatwiała podwyższanie istniejących powinności lub wprowadzanie nowych bądź wykorzystywanie istniejących niezgodnie z prawem, a szczególnie tych, które były oparte jedynie na samych zwyczajach<sup>19</sup>. Dochodziło przy tym do nadużyć władzy wójtowskiej, najczęściej bito opornych lub buntujących się chłopów bądź grożono im karą przy lada okazji, mimo że w wydanym 14 IX 1846 r. rozporządzeniu namiestnika Królestwa zakazano karania chłopów cielesnie przez dziedziców lub ich oficjalistów. Odtąd dla wymierzenia kary chłosty wymagany był nakaz wójta bądź wyższych władz administracyjnych. Zakaz stosowania przez dziedziców chłosty okazał się fikcją z uwagi na piastowanie przez dziedzica urzędu wójtowskiego, któremu z kolei przysługiwało prawo nakazu stosowania kar cielesnych. Władze wszystkich szczebli, działając w majestacie prawa, uciekały się do stosowania wobec chłopów przemocy fizycznej jako jednej z form rygoru przymuszającego do posłuszeństwa i uległości wobec dworu lub miejscowej władzy wójtowskiej<sup>20</sup>. Zakazy bicia chłopów były mało skuteczne, skoro Rząd Gubernialny Warszawski zmuszony został 3/15 X 1846 r. ostrzec naczelników

<sup>18</sup> Zawadzki, *op. cit.*, s. 511; Grynwaser, *op. cit.*, s. 61, 94; Z. Stankiewicz, *Zasady uwłaszczenia chłopów w Królestwie Polskim*, [w:] *Studia i materiały do dziejów Łodzi i okręgu łódzkiego*, Łódź 1966, s. 22; J. Kukulski, *Chłopi w Piotrkowskiem wobec ogłoszenia ukazu z 1846 r.*, „Rocznik Łódzki”, 1970, t. 14(17), s. 246.

<sup>19</sup> Grynwaser, *op. cit.*, s. 62; Stankiewicz, *op. cit.*, s. 27.

<sup>20</sup> Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Łodzi (dalej WAPŁ), Anteriora Rządu Gubernialnego Piotrkowskiego (dalej Anteriora RGP), 1572, s. 164, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych do naczelnika powiatu piotrkowskiego, 27 XII/8 I 1846/1847 r.; Kukulski, *Chłopi w Piotrkowskiem...*, s. 251.

powiatów w sprawie samowolnego bicia chłopów i zobowiązał ich do wydania zaleceń wójtom gmin, ażeby starali się powstrzymać właścicieli dóbr i oficjalistów od samowoli, jakich się dopuszczają w wymierzaniu kar cielesnych wobec chłopów, „a sami jako sędziowie policyjni by nie wazyli się odstępować od obowiązujących zasad”<sup>21</sup>.

Przywiązaniu chłopów do dóbr i ciężarów prawa feudalnego służyły przepisy o świadectwach przesiedleńczych i paszportach. Brak takiego świadectwa uniemożliwiał osiedlanie się na nowym miejscu i groził karą za włóczęgostwo. Uprawnienie to dawało wójtowi możliwość ograniczania chłopów w decydowaniu o miejscu zamieszkania i swoim losie. Stanowiło pozostałość ograniczeń poddańczych i było najczęściej nadużywane przez dziedziców-wójtów z pobudek osobistych<sup>22</sup>.

Dużą możliwość nadużyć stwarzało prawo decydowania przez wójtów o powinności wojskowej mieszkańców gminy. Dziedzice starali się tak kierować poborem, aby ochronić niezbędną siłę roboczą przed służbą wojskową, a jednocześnie pozbywać się przy tej okazji ludzi mało przydatnych lub niewygodnych. Już na posiedzeniu Rady Administracyjnej 29 XI 1817 r. namiestnik oświadczył, że doszły go wiadomości, iż przy ostatnim poborze wojskowym wielu wójtów gmin dopuściło się przestępczego ukrywania ludzi zdatnych do służby wojskowej usiłując zastąpić ich kalekami lub osobami, które prawnie zostały zwolnione od poboru. Na wniosek namiestnika Rada postanowiła, „że każdy wójt gminy o wyżej wspomniane przekroczenie zostanie usunięty z urzędu, a na jego miejsce komisje wojewódzkie wyznaczać będą ludzi godnych i opłacanych ich kosztem”<sup>23</sup>.

Szczególnego znaczenia nabierała funkcja wójta w dobrach skarbowych i donacyjnych w okresie reform czynszowych, zwłaszcza kiedy wójtem był administrator lub pełnomocnik obdarowanego. Udział wójta z urzędu przy pracach nad projektowaniem, a następnie realizacją urzędzenia wsi na prawie czynszowym stwarzał mu możliwość wpływania na wszystkie istotne, z punktu widzenia interesów ziemiaństwa, kwestie związane z urządzeniem. Komisarz ekonomiczny oraz wójt-właściciel lub administrator dóbr decydowali o przegrupowaniu własności, podziale użytków rolnych, wielkości nadziałów, rozdaniu osad czy powinnościach dominialnych i publicznych. W okresie realizacji urzędzenia administracja gminna uczestniczyła w rozwiązywaniu spor-

<sup>21</sup> WAPŁ, Anteriora RGP, 1572, s. 198, Odpowiedź naczelnika powiatu piotrkowskiego z dnia 2/14 XII 1846 r. na reskrypt RGW z dnia 21 IX/3 X 1846 r.; Kukulski, *Chłopi w Piotrkowskiem...*, s. 252.

<sup>22</sup> Grynwaser, *op. cit.*, s. 49; Stankiewicz, *op. cit.*, s. 26.

<sup>23</sup> *Postanowienia Rady Administracyjnej*, Dz. Pr. K. P., t. 4, s. 242—243.



nych kwestii wynikłych z urzędzenia<sup>24</sup>. Rola wójta w okresie reform czynszowych koncentrowała się głównie na obronie interesów państwa i dworu. W przypadku jaskrawych naruszeń interesów chłopskich i nasilających się konfliktów między dworem a wsią, kiedy wójt był stroną w sporze, władze rządowe zmuszone były do korzystania z pomocy burmistrzów małych miast i miasteczek. Udział czynnika zewnętrznego rekrutującego się z zawodowych urzędników administracji państwowej stwarzał pozory opieki, obiektywizmu i daleko idącej neutralności władz.

Po roku 1858 władze Królestwa wkroczyły w okres reform agrarnych i administracyjnych. Podłoże reform było wielorakie. Początek myśli reformatorskiej na dworze petersburskim dały dążenia liberałów rosyjskich, które zmierzały do unowocześnienia ustroju Rosji po przegranej wojnie krymskiej. W Królestwie Polskim na plan pierwszy wysunęła się sprawa realizacji reform włościańskich. Reformy czynszowe w dobrach skarbowych i donacyjnych oraz realizacja ukazu z 1846 r. wywoływały na wsi stan napięć i oczekiwań dalszych „łask”. Tu i ówdzie miały miejsce zajścia chłopskie, którym władze gminne nie zawsze były w stanie zapobiec przy pomocy środków administracyjnych bądź policyjnych, czy egzekucji wojskowych. Pod koniec lat pięćdziesiątych narastał na wsi opór chłopski przeciwko dominium i miejscowej władzy, który przybrał na sile w latach 1861—1862 i zmusił władze do przejścia od zasady dobrowolnych umów do oczynszowania z urzędu. Wzmoczenie się ruchu narodowowyzwoleńczego i groźba wykorzystania reformy przez konspirację zbliżał ziemiańskich liberałów do kół rządowych opowiadających się za reformami<sup>25</sup>. Zmian wymagała również przeżyta forma ustroju gminnego. Władze dostrzegały konieczność unowocześnienia administracji gminnej i dostosowania jej do zmieniających się stosunków społeczno-ekonomicznych wsi. Ukaz z 3/15 III 1859 r. wprowadzał zmiany dotyczące wielkości gminy, obsady stanowisk wójtowskich i sołtysich; określał czas sprawowania urzędu wójtowskiego oraz zasady powoływania rad gminnych i ich kompetencje.

W myśl nowych przepisów gmina wiejska składać się miała z 50 domów mieszkalnych, a jej granice ustalane przez naczelników po-

<sup>24</sup> Grabski, *op. cit.*, t. 2, s. 26—48; Kieniewicz, *op. cit.*, s. 125; R. Bender, *Oczynszowanie Ordynacji Zamojskiej*, Lublin 1969, s. 78; Z. Stankiewicz, *Reforma czynszowe dóbr skarbowych w Królestwie Polskim*, Łódź 1968.

<sup>25</sup> P. A. Zajoncowski, *Otmiena kriepostnogo prawa Rosii*, Moskwa 1954, s. 73—74; idem, *Prowiedienije w żyżń krieistianskoj reformy 1861 goda*, Moskwa 1958, s. 40—49; N. G. Słodkiewicz, *Oczerki istorii obszczestwiennoj mysli Rosii w konce 50-tych i naczale 60-tych godow XIX w.*, Leningrad 1962, s. 26—48.

wiatów zatwierdzała za pośrednictwem rządu gubernialnego Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych. Ustawa zrywała z gminą pokrywającą się obszarowo z granicami dominium. Przy ustalaniu granic gminy naczelnicy powiatów mieli obowiązek uwzględniać potrzeby i życzenia właścicieli ziemskich. Urząd wójtowski przywiązany był nadal do dominium, tj. do tytułu dziedzictwa. Przepisy te dopuszczały możliwość wyłączenia spod władzy dziedzica małych wsi, które połączone z innymi wsiami tworzyły wspólną gminę pod władzą jednego wójta. Od osób ubiegających się o urząd wójtowski potrzebne były odpowiednie kwalifikacje, a czas pełnienia funkcji nie mógł być krótszy niż 3 lata. Mimo że utrzymana została nadal zasada łączenia funkcji organu władzy państwowej z własnością majątku, dopuszczono również możliwość nominacji na urząd wójta osób spoza stanu ziemiańskiego, posiadających odpowiednie kwalifikacje; wójtowie tacy opłacani byli przez właścicieli ziemskich posiadających swoje dobra w granicach gminy. Przy urzędzie wójtowskim powołana została rada gminna wybierana przez ogół mieszkańców gminy posiadających gospodarstwa powyżej trzech morgów ziemi. Rada miała służyć wójtowi pomocą i radą przy realizacji zadań dotyczących zaspokajania bieżących potrzeb gminy, tj. budowy i konserwacji dróg i mostów, ochrony przeciwpożarowej, powinności podwodowych, stróży nocnej, rozkładu podatków i składek gminnych itp. Stałym mieszkańcom gromad przysługiwało prawo wybierania sołtysów, którzy mieli być łącznikami między urzędem a wsią. Do ich obowiązków należało dopilnowywanie wykonywania ciężących na chłopach powinności gminnych i zobowiązań podatkowych<sup>26</sup>.

Ukaz z 24 V 1860 r. o sądach gminnych wiejskich i miejskich oraz postanowienie Rady Administracyjnej z 30 V/11 VI 1861 r. w te same sprawy ze względu na rozwój wypadków politycznych nie znalazły zastosowania<sup>27</sup>.

Na uwagę zasługuje również projekt A. Wielopolskiego, który stanowiął krok na drodze do samorządu gminnego. A. Wielopolski wójtowi i miejscowej inteligencji stanowiącej według tego projektu tron rad gminnych powierzał funkcję czynnika decydującego o kierunku działalności samorządu. Projekt ten w warunkach rozszerzającego się powstania nie znalazł zrozumienia w Radzie Stanu i został przez nią odrzucony 12 XI 1863 r. Kiedy próbowano podjąć go ponownie w końcu listopada, okazało się, że zamierzenie to jest już spóźnione z uwagi na podjętą przez Petersburg myśl rozwiązań globalnych w Królestwie.

<sup>26</sup> Dz. Pr. K. P., t. 53, s. 5—16.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 3 i n., 397 i n.

Inny charakter miało ustawodawstwo z 1864 r. o ustroju gminnym. Zrodziła go potrzeba odsunięcia od urzędu wójtowskiego ziemiaństwa zaangażowanego w wypadki powstańcze. Dla ustawodawcy rosyjskiego sprawą pierwszoplanową było „uwolnienie” wsi od nieporządkanych wpływów na nią panów i zjednania chłopów dla caratu. Prowadziło to do zerwania z obowiązującą dotąd zasadą łączenia funkcji administracyjnej z posiadaniem majątku ziemskiego na rzecz ograniczonego samorządu chłopskiego i nadania mu charakteru publiczno-prawnego<sup>28</sup>. Folwarki oddzielone zostały od wsi, każda gmina składała się z wiosek i kolonii oraz różnych drobnych posiadłości ziemskich znajdujących się na jej terenie. Ukaz z 1864 r. utrzymywał przejściowo w mocy dotychczasowy podział na gminy zaprowadzony na podstawie przepisów z 3/15 III 1859 r. Miał on obowiązywać do czasu opracowania przez Komitet Urządzający nowego podziału<sup>29</sup>.

Ustawa ta zrywała z zasadą gminy dominialnej w sensie terytorialnym. W miejsce gminy pokrywającej się obszarowo z granicami dominium łączono wsie niezależnie od ich dotychczasowej przynależności dominialnej. Liczba gmin utworzonych według tych zasad była stosunkowo duża i wynosiła 3115 jednostek administracyjnych. Duża też była rozpiętość w skali ich wielkości. Gminy wyłączone zostały spod kompetencji władz cywilnych a podporządkowano je czasowo naczelnikom wojennym powiatów i odcinków, którzy przejęli uprawnienia w zakresie nadzoru nad administracją terenową przysługującą gubernatorom i naczelnikom cywilnym w powiatach<sup>30</sup>. Jednocześnie komisarze i komisje włościańskie miały obowiązek udzielania pomocy władzom wojskowym przy tworzeniu gmin wiejskich i funkcjonowaniu samorządu oraz nadzorowania wójtów i sołtysów<sup>31</sup>. Ukaz z 1864 r. określał skład i formy samorządu gminnego, jego prawa i obowiązki oraz formy i porządek sądu gminnego. Administracja gminna składała się z zebrania gminnego i sądu ławniczego oraz wójta i pisarza. Gminy dzieliły się na gromady samorządowe oparte o zebrania gromadzkie i sołtysa.

W skład zebrania gminnego wchodziłi wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy bez różnicy wiary, którzy prowadzili samodzielnie gospodarstwo rolne o obszarze przynajmniej 3 morgów gruntu z wyłączeniem miejscowej inteligencji: sędziów pokoju, duchownych i urzędników.

<sup>28</sup> I. I. Kostiuszko, *Kriestianska rielorma 1864 goda w Carstwie Polskom*, Moskwa 1962, s. 391—462; Stankiewicz, *Zasady uwłaszczania...*, s. 77.

<sup>29</sup> Dz. Pr. K. P., t. 53, s. 5 i n.

<sup>30</sup> WAPL, *Kancelaria Gubernatora Lubelskiego (dalej KGL)*, 124 z 1866 r., s. 301—302; 181 z 1870/71 r. k. 3; Stankiewicz, *Zasady uwłaszczania...*, s. 77.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

ków policji powiatowej, choćby byli posiadaczami gruntów w ilości odpowiadającej ustalonemu cenzusowi. Decyzja ta stała w całkowitej sprzeczności do projektu A. Wielopolskiego. Odejście od tej koncepcji wyrażało nieufność do polskich warstw oświeconych obwinionych o spowodowanie powstania i o nieprawomyślność. Biedota wiejska pozbawiona została uprawnień w decydowaniu o sprawach gminy. Nie miały prawa udziału w zebraniach gminnych i wiejskich również osoby skazane wyrokami sądowymi, pozostające pod nadzorem policji oraz pozbawione praw i przywilejów. Ograniczenia te nie dopuszczały do działalności w samorządzie gminnym licznej rzeszy uczestników powstania styczniowego i ruchów antyfeudałnych lat czterdziestych i pięćdziesiątych; byli wśród nich chłopscy doradcy i burzyciele, spis-kowcy i uczestnicy demonstracji patriotycznych sprzed powstania styczniowego<sup>32</sup>.

Do kompetencji zebrania gminnego należał wybór wójta i jego zastępcy, ławników i ich zastępców oraz pisarza gminnego, poborców podatkowych, inspektorów szkół i szpitali, stróżów, gajowych i innych urzędników ekonomicznych. Zebranie podejmowało uchwały w sprawach rozkładu podatków, składek na potrzeby gminy, sprawowało kontrolę wydatków, zebranie gminne podejmowało decyzje w sprawie budowy obiektów użyteczności publicznej, utrzymania szkoły, dróg, mostów, drogowskazów, ono ustalało wielkość i zakres powinności szarwarkowych i podwodowych itp.

W zaprowadzonym przez cara ograniczonym samorządzie gminnym szczególne miejsce zajmował wójt gminy. W jego rękach zespalało się wykonawstwo poleceń wszystkich urzędów zwierzchnich. Wachlarz spraw, którymi zajmował się wójt, był niezmiernie rozległy, począwszy od zwoływania i wnoszenia pod obrady zebrania gminnego wszelkich spraw dotyczących gminy oraz wykonywania uchwał zebrania gminnego i sądu do wykonywania wszelkich zadań zleconych mu przez naczelnika powiatu, sędziego pokoju, władz sądowych i włościańskich oraz wszelkich innych władz, których atrybucje odnosiły się do spraw administracyjnych i policyjnych gminy.

Dla realizacji tych zadań powoływano pisarza gminnego i sołtysów. Rola pisarza wśród członków zarządu gminnego była szczególna. Był on z reguły jedyną osobą wśród urzędników gminy, która umiała pisać

---

<sup>32</sup> *Chłopi i sprawa chłopska w powstaniu styczniowym. Materiały z terenu guberni radomskiej*, red. S. Kieniewicz, Wrocław 1962, s. 184—191; K. Groniowski, *Wyniki reformy uwłaszczeniowej w Królestwie Polskim*, [w:] IX Powszechny Zjazd Historyków Polskich, Powstanie styczniowe 1863, Warszawa 1963; idem, *Wyniki reformy...*, s. 126—128; Stankiewicz, *Zasady uwłaszczenia...*, s. 77.

i czytać, dzięki czemu wywierał on przemożny wpływ na funkcjonowanie samorządu gminnego i sądu gminnego<sup>33</sup>.

Samorząd, szybki sąd, jawność uchwał — wszystko to, co stanowiło podstawę reformy już w pierwszych latach jej realizacji, straciło swój sens i przywdziało niewłaściwą formę martwego biurokratyzmu. Wójt z wyboru jako przedstawiciel swej gromady z reguły krok po kroku odrzucał myśl bycia orędownikiem i obrońcą swoich współobywateli, a całkowicie poświęcał się sprawom kancelaryjnym, których przy wszystkich swoich staraniach nie był w stanie pojąć.

Władze nie traktowały przepisów ukazów o urządzeniu gmin jako nienaruszalnych gwarancji samorządu gminnego. Wybory urzędników gminnych i obrady zebrań gminnych były przeprowadzane przez władze wojenne<sup>34</sup>. Naczelnik wojenny miał prawo zawiesić lub pozbawić urzędu wójta gminy, ławników, pisarzy i sołtysów, a także pociągnąć ich do odpowiedzialności administracyjnej lub oddać pod sąd. Ponieważ wójtowie gmin z małymi wyjątkami nie znali swoich obowiązków, znajdowali się pod wpływami nie tylko pisarzy gminnych, ale całkowicie podporządkowywali się decyzjom władz zwierzchnich.

W samorządzie gminnym na czoło spraw władze wysuwały funkcje administracyjne i sądowo-policyjne, które właściwie podporządkowane zostały nasilającej się polityce rusyfikacyjnej caratu. Zarząd gminy miał odseparować wieś od wpływu czynników wrogich zaborcy; zapewniając porządek na terenie gminy miał likwidować działalność elementów antyrządowych, kształtować postawy wiernopoddanych i nie dopuszczać do rozruchów na wsi.

Nastąpiła więc zmiana istoty zadań urzędu wójta gminy. Gmina powłaszczeniowa reprezentowała interesy państwa i chłopów, a przestała być gminą dominialną. Zaczęły się na nią nasilać wpływy władz państwowych zarówno administracyjnych, jak i policyjno-wojskowych, a także władz włościańskich w związku z uwłaszczeniem.

Uniwersytet Łódzki

Jerzy Kukulski

#### LES FONCTIONS DE LA COMMUNE DOMANIALE

La commune comme unité de la division administrative du pays apparut sur le territoire polonais à l'occasion de l'introduction de l'appareil d'état des puissances

<sup>33</sup> Dz. Pr. K. P., t. 62, s. 45 i n.; WAPL, KGL, 181 z 1870 r. k. 44—45.

<sup>34</sup> Kostiuszko, *op. cit.*, s. 409—415.

envahissantes. Le Grand-duché de Varsovie, appelé à la vie par le traité de Tilsit entama les transformations constitutionnelles suivantes liées à la modernisation de l'appareil d'état et l'extension de ses fonctions. De ce point de vue l'institution de la commune n'était que partiellement conforme aux critères de modernité et son caractère domanial (découlant du fait que tout le pouvoir administratif, policier et judiciaire était remis dans les mains des héritiers ou des teneurs) faisait suite à la tradition des liaisons féodales de la souveraineté de l'état avec celle du propriétaire foncier sur la population soumise à lui. Une marque de nouveauté portaient la définition des fonctions diverses de la charge du maire de la commune, comme organe d'administration uni, et le fait de conférer le caractère officiel à l'organisation des communes. La législation du Royaume de Pologne, en général maintint l'organisation des communes du temps du Grand-duché de Varsovie, quoique quelques modifications eussent lieu. En analysant ces problèmes l'auteur présente la triple sphère des compétences et des devoirs du maire — chef de la commune: envers l'état, le château et la population de la commune. L'auteur souligne avec force le rôle de la charge du maire et celui des restrictions formelles des migrations de la population (les livrets communaux de la population, les livrets de service, etc.) dans le domaine de restitution des éléments essentiels de la contrainte féodale extra-économique, garantissant la continuité de la corvée et d'autres formes de la rente féodale après l'abolition du servage personnel.

La dernière partie de l'article présente les changements qui s'o-pérèrent dans l'organisation de la commune à l'occasion des réformes de fermage et de l'affranchissement. La réforme d'affranchissement en 1864 et les modifications dans la politique du tzarat envers la campagne polonaise menèrent à la suppression de la commune au caractère domaniale, qui fut remplacée par la commune formellement autonome, cependant en réalité, soumise à la politique de russification menée par les autorités envahissantes.